

Notat

Til: Norges Naturvernforbund m. fl.
Fra: Tine Larsen
Dato: 6. mai 2022
Klient: 12060 – Norges Naturvernforbund
Sak: 3943 – Klage over dispensasjon E6 Lågendeltaet

Ansvarlig advokat: Tine Larsen

JURIDISK VURDERING AV DISPENSASJONEN TIL NY MOTORVEI GJENNOM LÅGENDELTAET NATURRESERVAT

1. Bakgrunn

I vedtak av 25. april 2022 har Statsforvalteren i Innlandet gitt dispensasjon fra verneforskriften for Lågendeltaet naturreservat punkt IV nr. 1-4, for fremføring av ny firefelts motorvei. For nærmere om bakgrunnen vises det til [vedtaket](#) og sakens historikk.

Vi er bedt om å gjøre en juridisk vurdering av dispensasjonen i forbindelse med at vedtaket skal påklages.

2. Rettslig grunnlag for dispensasjon

Naturmangfoldloven § 48 hjemler en generell adgang til å dispensere fra verneforskrifter, i tillegg til unntakshjemmelen i verneforskriften for Lågendeltaet punkt VIII. Det er naturmangfoldloven § 48 som her er benyttet, og første ledd i bestemmelsen lyder:

Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Bestemmelsen gir adgang til å dispensere fra vernebestemmelsene på tre alternative grunnlag:

- dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig,
- dersom sikkerhetshensyn gjør det nødvendig,
- eller dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Dispensasjonen til ny motorvei gjennom Lågendeltaet naturreservat er fattet med hjemmel i tredje alternativ. Det er her to sentrale vilkår som må være oppfylt: Det må foreligge en *vesentlig samfunnsinteresse*, og dispensasjonen må *være nødvendig* av hensyn til denne interessen. Vilkårene er kumulative, dvs. at begge vilkår må være oppfylt for å kunne dispensere.

Statsforvalteren har lagt til grunn at ny E6 dimensjonert for fartsgrense på 110 km/t er en «vesentlig samfunnsinteresse», og at hensynet til å få realisert motorvei av denne standarden gjør det «nødvendig» med dispensasjon fra vernebestemmelsene.

Som det redegjøres nærmere for i dette notatet, kan det argumenteres for at ingen av de to kumulative vilkårene for dispensasjon er oppfylt her.

3. Er ny E6 gjennom Lågendeltaet en «vesentlig samfunnsinteresse»?

Hva som er en «vesentlig samfunnsinteresse» er ikke definert verken i loven eller forarbeidene, men det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at terskelen skal være høy, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009) side 240:

«Terskelen for å kunne gjøre inngrep i verneområder skal være høy. Områdevern gir en sterk beskyttelse av verneområdet, og inngrep som skader eller forringer verneverdiene, skal så langt som mulig unngås eller begrenses. Det følger også av internasjonale konvensjoner, bl.a. Bernkonvensjonen. Også EUs habitatdirektiv har strenge rammer for når dispensasjon kan gis, jf. art. 6.2. Selv om habitatdirektivet ikke er en del av EØS-avtalen, gir direktivet viktige signaler om hva som bør tillates innenfor et verneområde.»

Det skal derfor ikke være kurant å dispensere fra områdevern. Forarbeidene omtaler også bestemmelsen som en «sikkerhetsventil» forbeholdt helt spesielle tilfeller, jf. Ot.prp.nr.52 (2008-2009) side 239-240:

«Departementet viser til at en generell dispensasjonsbestemmelse skal være en sikkerhetsventil for uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som man ikke kunne forutse på vernetidspunktet.

Departementet ser det som vesentlig at en dispensasjonsadgang ikke blir brukt til å uthule vernet.»

Til dette kan det bemerkes at Lågendeltaet ligger i/ved Lillehammer by. Da området ble vernet i 1990 var det allerede etablert tyngre infrastruktur i form av vei og kraftlinjer gjennom reservatet. Faren for ytterligere nedbygging av deltaet med ny infrastruktur må ha vært blant de mest nærliggende truslene mot verneverdiene i Lågendeltaet, og som vernevedtaket skulle beskytte mot. En motorvei her kan neppe anses som et «spesielt/særlig tilfelle som man ikke kunne forutse på vernetidspunktet».

Den gamle naturvernloven av 1970, som naturmangfoldloven erstatter, hadde også en dispensasjonsadgang for «tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning», jf. § 23. Lovens forarbeider til naturvernloven, Ot.prp.nr.65 (1968–1968) s. 42, nevnte *forsvarstiltak* som eksempel på en slik vesentlig samfunnsmessig interesse.

I lagmannsrettens dom LB-2014-40408/LB-2014-40427 ble energiforsyningsikkerhet ansett for å være «vesentlig samfunnsinteresse» (men «nødvendighetsvilkåret» var ikke oppfylt og dispensasjonen ble funnet ugyldig, se nedenfor i punkt 4):

«Lagmannsretten legger særlig vekt på at energiforsyningsikkerhet er samfunnskritisk. Et sammenbrudd i energinettet i Midt-Norge ville få store negative konsekvenser og berørt svært mange personer. Utbyggingen av en ny kraftlinje for å ivareta energiforsyningsikkerheten oppfylder utvilsomt lovens krav til «vesentlige samfunnsinteresser.»

Statsforvalteren viser i vedtaket til Miljødirektoratets rundskriv M106-2014 *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter*, som også nevner større samferdselsprosjekter som en vesentlig samfunnsinteresse (side 14):

«Med vesentlig samfunnsinteresse menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Dette kan være for eksempel viktige kommunikasjonsanlegg som flyplasser, jernbaner eller større samferdselsprosjekter.»

Forarbeidene til tidligere lov og rettspraksis viser altså til forsvarstiltak og energiforsyningsikkerhet som vesentlige samfunnsinteresser. Miljødirektoratets rundskriv om at «større samferdselsprosjekter» også er en slik interesse, har ikke en klar forankring i rettskildene. Større samferdselsprosjekter kan nok likevel kategoriseres som en vesentlig samfunnsinteresse i enkelte tilfeller, men ikke på et generelt grunnlag.

Større samferdselsprosjekter er riktignok politisk prioritert, men om det er en «vesentlig samfunnsinteresse» å få realisert et prosjekt er tvilsomt dersom det allerede foreligger infrastruktur med en

viss kapasitet. I dette tilfellet har man allerede den sentrale, kritiske infrastrukturen som E6 kan sies å være. «Ur-oppføringen» av denne veien ville nok kunne være å anse som en «vesentlig» samfunnsinteresse.

Her er det dimensjonering for hastighet på 110 km/t som i stor grad begrunner en ny trasé fremfor andre alternativer med mindre inngrep i verneområdet. Da foreligger ikke en «vesentlig samfunnsinteresse» av den karakter forarbeidene gir anvisning på, og det må anses tvilsomt om dette vilkåret er oppfylt.

4. Er nødvendighetsvilkåret for dispensasjon oppfylt?

For vurderingen av om dispensasjon er *nødvendig* legger Statsforvalteren til grunn et premiss om at det er krav om at motorveien skal bygges med fire felt og dimensjoneres for hastighet på 110 km/t. Det er vist til veinormalen for motorvei, og at det er dette Nye Veier har planlagt for.

Statsforvalterens vedtak tar ikke hensyn til at veinormalen ikke er et absolutt krav, og at det er rom for at motorveistrekninger dimensjoneres for lavere hastigheter når andre hensyn som naturvern gjør seg gjeldende.

Det er heller ikke endelig bestemt at denne strekningen skal bygges for 110 km/t. Det vises til [samferdselsministerens svar av 3. mai 2022 til representant Bastholms skriftlige spørsmål](#), i sak 15:1911 (2021-2022). Statsråden uttaler:

«Ved behandlingen av Innst. 2 S (2021-2022) vedtok Stortinget underpunkt 21 til vedtak 35, hvor regjeringen ble bedt om å sørge for at Statens vegvesen og Nye Veier AS ved bygging av nye veier bruker handlingsrommet i veinormalene for å sikre at tapet av matjord og natur blir så lavt som mulig. Dette gjelder selvsagt også vernede områder som Lågendeltaet ny E6 ved Lillehammer vil krysse. Departementet arbeider med å følge opp anmodningsvedtaket, og vil gjøre en større gjennomgang av veinormalene, herunder hva som skal være innslagspunkt for firefeltsveg. Jeg vil komme nærmere tilbake til dette når gjennomgangen er ferdig.»

Videre heter det i [Nasjonal transportplan \(NTP\) 2022-2033](#) side 14 at regjeringen vil:

«...ikke planlegge samferdselsprosjekter gjennom verneområder og så langt mulig unngå kryssing av og inngrep i vernede vassdrag. Områder med nasjonale naturverdier bør ikke ødelegges slik at naturverdiene reduseres.»

Naturreservatet i Lågendeltaet er et verneområde med både nasjonale og internasjonale naturverdier, slik det også fremgår av statsforvalterens dispensasjonsvedtak side 18:

«Lågendeltaet er en av de viktigste brikkene i et nettverk av våtmarker som ligger i en av hovedtrekkrutene for fugl i Norge. Trekkruta går langs de store dalførene på Østlandet, der denne kalles «Indre trekkruta for Østlandet». Sånn sett har området nasjonale verdier for fugl, og sammen med tilsvarende våtmarker oppover i trekkruta langs Lågen, har verneområdet også internasjonal verdi.»

Det ville i denne saken vært i tråd med føringene i NTP å vurdere om handlingsrommet i veinormalen muliggjør alternative traseer - herunder bruk av eksisterende trasé – for å ivareta verneområdet og nasjonale og internasjonale naturverdier.

Dersom det finnes alternative og mindre inngripende traséalternativer, vil nødvendighetsvilkåret normalt ikke være oppfylt. I Borgarting lagmannsretts dom og kjennelse av 12. mars 2015, LB-2014-40408 og LB-2014-40427, ble Klima- og miljødepartementets dispensasjon til fremføring av en kraftlinje gjennom Sør-dalen naturreservat funnet ugyldig fordi det fantes alternative traseer som ikke gjorde dispensasjonen nødvendig. Lagmannsretten la til grunn at energiforsyningsikkerhet er samfunnskritisk, og at utbygging av ny kraftlinje oppfylte vilkåret i nml. § 48 første ledd om «vesentlige samfunnsinteresser». Deretter skriver domstolen:

«Spørsmålet blir da om de vesentlige samfunnsinteressene gjorde det «nødvendig» å gi dispensasjon fra vernevedtaket. Lovens ordlyd viser at kravet er strengt. Inngrep som skader eller forringer verneverdiene, skal så langt som mulig unngås eller begrenses og bestemmelsen er ment å være en sikkerhetsventil, jf. Ot.prp.nr.52 (2008–2009). Unntaksbestemmelsen vil derfor ha et meget snevert anvendelsesområde. Videre fremgår det av forarbeidene at det skal skje en interesseavveining mellom verneinteressene og de vesentlige samfunnsinteressene. Hensynet til verneinteressene vil veie svært tungt i en slik vurdering. En ren interesseovervekt vil på langt nær være tilstrekkelig.»

Backer skriver i kommentarutgaven til naturmangfoldloven at nødvendighetsvilkåret bare vil være oppfylt der en annen trasé er utelukket, jf. ovenfor. Departementet synes imidlertid å ha ment at normen ikke skal være fullt så streng, jf. Ot.prp.nr.52 (2008–2009) i punkt 11.8.14.4, som også er sitert ovenfor. Lagmannsretten mener nødvendighetskravet ikke kan tolkes fullt så strengt som Backer gir uttrykk for. En så streng fortolkning vil medføre at unntaksbestemmelsen blir nær virkningsløs. Lagmannsretten peker på at en kraftlinje tilnærmet alltid kan legges utenfor/rundt et naturreservat. Imidlertid må det kunne tenkes tilfeller der «vesentlige samfunnsinteresser» er så sterke at verneinteressene må vike, og at nødvendighetsvilkåret vil være oppfylt. Sentralt i vurderingen må likevel være å se om det foreligger alternative traséer. Vilkårene for dispensasjon vil sjelden være oppfylt der det foreligger en åpenbar alternativ trasé utenfor reservatet. Kan en alternativ trasé utenfor verneområdet etableres innen rimelig tid og til ikke uforholdsmessige kostnader vil vilkårene for dispensasjon, slik lagmannsretten ser det, ikke være oppfylt. I nærværende sak er det ikke nødvendig for lagmannsretten på generelt grunnlag å ta stilling til hvor en slik grense eksakt skal trekkes. Dette må skje gjennom en konkret helhetsvurdering i hvert enkelt tilfelle.»

Dette er uttalelser som også er relevante i denne saken:

Det er et reelt og nærliggende alternativ å videreføre (og utbedre med støyskjerming etc.) dagens E6-trasé med fartsgrense på 80 km/t forbi Lillehammer. Denne veien går imidlertid også gjennom naturreservatet, men er allerede etablert og skal videreføres for lokal trafikk selv om det etableres ny E6 lengre nord i reservatet. Dette tilsier at nødvendighetsvilkåret for dispensasjon etter § 48 første ledd tredje alternativ ikke er oppfylt.

Det kan også foreligge nye traséalternativer utenfor reservatet som ikke er utredet og vurdert. I forbindelse med kommunedelplanen for Lillehammer og Øyer kommune ble det vurdert å utrede alternative traseer som ikke berører naturreservatet, men disse ble skrinlagt tidlig i prosessen, jf. Statsforvalterens vedtak s. 12:

«Det fantes i planprogrammet også noen alternativer som helt hadde unngått å berøre naturreservatet. Dette var et alternativ som gikk vest for Jørstadmoen og Fåberg og krysset Lågen nord for reservatgrensa. Alternativet lå imidlertid så langt fra dagens veg at det i hovedsak ville blitt en gjennomgangsveg, mens store deler av den regionale og lokale trafikken som i dag benytter E6 fortsatt ville måtte bruke denne. Ulempene knyttet til dagens veg ville derfor bli opprettholdt, inkludert for naturreservatet. Dette alternativet ble derfor silt ut før høring av kommunedelplanen. Det ble i planprogrammet også nevnt et alternativ med fjell- eller senketunnel under Lågen. Et slik tunnelalternativ ble av Statens vegvesen vurdert som urealistisk og ikke utredet grundig av hensyn til økonomi, grunnforhold (med dype løsmasser), usikkerhet knyttet til teknisk gjennomførbarhet og funksjonalitet på vegen, herunder regional og lokal trafikk. Statsforvalteren legger til grunn at vurderingene knyttet til disse alternativene som kunne unngått naturreservatet, fortsatt gjelder.»

Fylkesmannen i Oppland uttalte til planprogrammet at det var uheldig å snevre inn antall alternativer som utredes for mye i starten, og at dersom et vestlig alternativ skulle utredes, så var alternativet med tunnel fra Øyresvika og kryssing ved Våløya (i denne fasen utredet med kryssing over Storvollen) helt klart å foretrekke ut fra sentrale landbruks- og miljøvern hensyn.»

Særlig i en situasjon hvor det ligger an til omfattende inngrep i naturreservatet, er det uheldig å snevre inn alternativene for tidlig. Det gjør det uavklart hvorvidt det foreligger reelle traséalternativer helt utenfor verneområdet, eventuelt mindre inngripende alternativer innenfor.

5. Oppsummering/konklusjon

Vilkårene om *vesentlig samfunnsinteresse* og *nødvendighet* tilsier en svært høy terskel for dispensasjon – en sikkerhetsventil for situasjoner hvor dispensasjon nærmest er tvingende nødvendig for å ivareta tungtveiende samfunnsinteresser.

Som det her er redegjort for, er ikke etablering av ny E6-trasé gjennom Lågendeltaet naturreservat i henhold til de to sentrale vilkårene for å gi dispensasjon fra verneforskriften etter naturmangfoldloven § 48 første ledd tredje alternativ.

Vennlig hilsen

Dæhlin Sand Advokatfirma AS



Tine Larsen
Advokat